



## 미디어 환경 변화에 따른 지상파 재송신 제도의 현실적 쟁점 연구 - 보편적 서비스 구현과 경쟁 쟁점에 대한 판례분석을 중심으로

A Study on the Issue of Terrestrial TV's Re-transmission System According to Changes in Media Environment : Focusing on the Precedent Analysis of the Realization of Universal Service and Competition Issues

---

저자                      정영주  
(Authors)              Young-Ju Jung

출처                      [언론정보연구 51\(2\)](#), 2014.8, 142-179 (40 pages)  
(Source)              [Journal of communication research 51\(2\)](#), 2014.8, 142-179 (40 pages)

발행처                  [서울대학교 언론정보연구소](#)  
(Publisher)              Institute of Communication Research

URL                      <http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE02468128>

APA Style              정영주 (2014). 미디어 환경 변화에 따른 지상파 재송신 제도의 현실적 쟁점 연구. 언론정보연구, 51(2), 142-179.

이용정보              서울대학교  
(Accessed)              147.46.182.23  
저작권 안내              2015/12/30 15:06 (KST)

---

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다.

이 자료를 원저작자와의 협의 없이 무단게재 할 경우, 저작권법 및 관련법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

### Copyright Information

The copyright of all works provided by DBpia belongs to the original author(s). Nurimedia is not responsible for contents of each work. Nor does it guarantee the contents.

You might take civil and criminal liabilities according to copyright and other relevant laws if you publish the contents without consultation with the original author(s).



## 미디어 환경 변화에 따른 지상파 재송신 제도의 현실적 쟁점 연구

보편적 서비스 구현과 경쟁 쟁점에 대한 판례분석을  
중심으로\*

정영주

서울대학교 ICT사회정책연구센터 선임연구원 joungyj@snu.ac.kr

지상파 재송신 제도는 방송의 주요한 정책 이념 중 하나인 보편적 서비스 구현이 미디어 경쟁 환경 속에 어려움에 봉착한 대표적 사례로, 사업자 간 갈등은 법적 소송으로 이어졌다. 소송의 표면적 쟁점은 저작권을 둘러싼 다툼으로 나타났지만, 이는 미디어 시장 변화에 직면하여 지상파 재송신 제도가 갖는 보편적 서비스 성격의 타당성과 필요성을 검토하는 신호탄이 되었다. 이 연구는 보편적 서비스와 경쟁 쟁점에 대한 재송신 판례 분석에 기반하여 지상파 재송신 제도의 법제도적 보완 방향을 모색하고자 한 것이다. 판례 분석 결과는 현행 법에 명시되지 않은 보편적 서비스 개념과 모호한 정책 목표만으로는 재송신 제도를 통해 보편적 서비스를 구현하는 데 한계가 있다는 것을 보여준다. 또한 현재의 방송시장을 지상파 사업자와 유료방송사업자가 직접 경쟁하는 시장으로 인식하는 법원 판결을 고려할 필요도 제기된다. 선언적 의미에 그쳐온 보편적 서비스 이념을 방송법에 명시하고 그 개념과 범위 등을 규정하여 해당 사업자에게는 유효 시청권 확보 의무를 부여하면서 의무재송신 제도를 정책 수단으로 활용하는 방안이 필요하다. 보편적 서비스 영역 외의 방송사업자에 대해서는 경쟁 정책에 기반해 의무

\* 이 논문은 2012년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 기초연구사업임(No.2012S1A5B5A01023919).

제공 및 재송신 동의 제도 도입 방안과 합리적 대가 산정 방식을 마련할 필요가 있다.

**KEYWORDS** 보편적 서비스 • 경쟁 • 지상파 재송신 • 판례분석  
• 방송법

## 1. 문제제기 및 연구 목적

한정된 공공재인 주파수에 기반하며 사회문화적 영향력이 큰 매체적 특성으로 인해 방송의 정책 이념으로 중요하게 다루어져 온 보편적 서비스 원칙을 현실적으로 구현하는 것은 최근 방송 환경의 변화로 인해 적지 않은 도전에 직면하고 있다. 지상파방송 중심 구도로 형성되어 왔던 기존 방송 환경은 물리적 접근과 내용적 측면을 포괄하는 보편적 공공서비스로서 지상파 방송의 역할을 규정하는 데 큰 어려움이 없었다. 그러나 다매체 다채널 환경의 도래로 인해 한정된 방송 시장 내 자원 확보와 수익 배분을 둘러싼 사업자 간 경쟁이 심화되면서 보편적 서비스 구현에 현실적 문제들을 발생시키고 있다.

오랫동안 논란이 되어 온 지상파 재송신 제도는 방송 이념으로서 보편적 서비스 구현이 미디어 경쟁 환경 속에 어려움에 봉착한 대표적 사례이다. 지상파 방송의 보편적 서비스 성격에 근거하여 난시청을 해소하는데 가장 큰 정책목표를 두었던 지상파 재송신 제도는 중계유선방송 이후 신규 매체가 등장할 때마다 재송신 허용 여부와 그 범위를 둘러싸고 논란의 대상이 되었다. 또한 시장 내 방송사업자들 간의 경쟁 관계 및 역학구도 변화에 따라 난시청 해소와 지역 방송 보호, 매체 간 경쟁 활성화 등 다양한 정책 목표가 혼재되는 양상을 보여 왔다.

지상파 재송신을 둘러싼 갈등은 사업자 간 이해 다툼과 규제기관 조정의 한계로 인해 법적 소송으로 이어졌다. 지상파 재송신 분쟁은 정책이념적 차원에서 변화하는 미디어 환경 속에 보편적 서비스 보장과 매

제 간 경쟁의 갈등이라는 근원적 문제를 제기하고 있다. 법적 소송에서 제기되는 당사자 간의 논쟁은 곧 방송 정책 이념 구현의 현실적 쟁점이라 할 수 있으며, 이들 쟁점에 대한 법원의 해석과 판단은 행정부와 입법부가 법률 제·개정과 정책 수립 과정에서 고려해야할 지점들을 제시하는 것이라 할 수 있다. 이 연구는 지상파 재송신 판례를 통해 보편적 서비스와 경쟁이 현실에서 충돌하는 양상을 살펴보고, 이에 대한 법원 판단의 의미와 법제도적 한계를 분석함으로써, 보편적 서비스 구현과 경쟁정책적 성격을 구현하는 지상파 재송신 제도의 체계적 재정립을 위한 정책적 함의를 도출하고자 하는 것이다. 이는 여전히 추상적 정책이념으로만 존재하는 보편적 서비스를 법제도적으로 구체화하고, 경쟁의 심화 속에 지상파 재송신 제도가 갖는 보편적 서비스 성격을 구현하는 실제적 정책방안을 모색하는 의미를 가질 것이다.

## 2. 방송영역의 보편적 서비스와 경쟁

나폴리(Napoli, 2001)는 커뮤니케이션 정책의 기본 원칙으로 수정헌법 제1조로 대변되는 언론의 자유, 공익, 사상의 시장, 다양성, 경쟁, 보편적 서비스, 지역성 등을 제시하면서, 커뮤니케이션 정책은 경제적 규제와 사회적 규제의 두 가지 속성을 동시에 가진다고 지적했다. 개별 정책은 경제적 가치와 사회적 가치를 모두 내재하고 있으며, 두 가지 정책 목표의 상호작용 효과를 고려해야 한다는 것이다. 지상파 재송신 제도 역시 보편적 서비스와 경쟁이라는 두 원칙 간의 충돌과 보완적 성격을 고려하면서 각각의 가치를 최대화하는 방안에 대한 사회적 합의를 요구하는 문제라 할 것이다.

### 1) 방송 영역의 정책 이념으로서 보편적 서비스

보편적 서비스(universal service)란 국민들이 인간다운 생활을 영위하

기 위하여 필수적인 공공재(public goods)에 대한 최소한의 이용권을 보장하는 것을 의미한다(곽정호, 2005). 보편적 서비스의 정책 이념은 전통적으로 통신 영역에서 가장 명확하게 사용되어 왔으며, 우리나라 전기통신사업법에서는 “보편적 의무”를 모든 이용자가 ‘언제 어디서나’ ‘적정한 요금’으로 제공받을 수 있는 ‘기본적인 전기통신의무’로 정의하고 있다.

보편적 서비스 이념을 방송 부문에도 도입하여야 한다는 논의들은 지속적으로 제기되어 왔다. 이는 기술의 발전에 따른 방송과 통신의 융합현상, 방송의 상업화로 인해 공공서비스로서 방송의 역할이 축소될 가능성과 방송에 접근하는데 비용 지불이 요구되면서 사회경제적 불평등 및 정보격차가 심화될 것이라는 우려에 기반하고 있다(곽정호, 2003; 2005; 류춘렬 · 배진한, 2000; 윤석민, 1999; 이호규, 2000; 정용준, 2006; 정인숙, 2006a).

방송 영역에 도입된 보편적 서비스 개념 구성에 대한 기존 논의들은 전통적인 통신의 보편적 서비스 개념을 차용한 ‘접근에 대한 보편성’ 개념과 함께 방송의 특성을 반영하는 ‘내용에 대한 보편성’ 개념을 포함하는 것으로 확장, 수렴되었다. 모든 사람들이 방송서비스에 접근할 수 있어야 함을 의미하는 물리적 접근의 보편성 뿐 아니라 전 국민을 대상으로 하는 방송 내용의 보편성이 함께 강조되어 온 것이다(곽정호, 2005; 김영주, 2008; 김희수 · 강유리, 2008; 류춘렬 외, 2000; 심석태, 2007; 윤혜선, 2011; 윤석민, 1999; 정용준, 2006; 정인숙, 2006a).

방송법에는 이와 같은 보편적 서비스 이념을 구현하기 위한 요소들이 내재되어 있다. KBS의 난시청 해소 의무(제44조), 기초생활 보호대상자 및 국가유공자 등에 대한 수신료 면제 규정(제64조), 장애인 시청지원(제69조), 보편적 시청권 보장(제76조), 지상파 의무재송신(제78조), 재난방송(제74조), 유료방송사업자의 공공 · 공익 채널 편성 의무(제70조), 종합유선방송사업자의 지역채널 편성 의무(제70조) 등이 이에 해당된다(곽정호, 2005; 김영주, 2008; 성숙희, 2006; 정인숙, 2006a). 이 중 지상파 재송신 제도는 지상파 방송의 난시청 해소에 기반한 접근

권 확보의 성격과 최소한의 보편적 콘텐츠로서 내용적 보편성을 확보하는 측면(정인숙, 2006a)을 동시에 가짐으로써 방송영역의 보편적 서비스 개념을 현실화하는 정책 수단이라 할 수 있다.

그러나 방송법에 내재된 보편적 서비스 이념을 실제 정책으로 구현하는 데는 적지 않은 문제점이 존재한다. 가장 문제가 되는 것은 보편적 서비스의 범위, 제공 사업자, 제공 방식에 대한 구체적이고 명확한 규정들이 명시되어 있지 않다는 것이다(곽정호, 2005; 김영주, 2008; 류춘렬 외, 2000; 성숙희, 2006; 이호규, 2000; 정용준, 2006; 정인숙, 2006a). 이는 전기통신사업법에서 보편적 서비스의 제공 범위와 제공 사업자, 제공 방식, 재원조달 및 비용보전 방식 등을 규정하고 있는 것과 큰 차이를 보이는 부분이다.

보다 근본적인 문제는 최근 심화되고 있는 사업자 간 경쟁으로 인해 경쟁 원칙과 보편적 서비스 원칙이 상충하고 있다는 점이다. 보편적 서비스 제공과 관련한 비용 보전의 문제와 함께 특정한 시장 상황에서는 보편적 서비스 제공 의무가 특혜가 되어 시장 내 경쟁 관계를 왜곡할 수 있는 가능성도 존재하기 때문이다.

그러나 이러한 문제점이 보편적 서비스 이념이 추구하는 가치 자체를 부정하는 것이 아님을 감안하면(이종기 · 이상우 · 이병규, 2009), 시장 경쟁 체제 하에서 발생하는 보편적 서비스 구현의 현실적 쟁점을 파악하고, 보편적 서비스와 경쟁 가치를 조화시키는 정책방안을 모색하는 것은 더욱 중요한 과제라 할 것이다.

## 2) 방송 영역의 정책이념으로서 경쟁

‘경쟁’의 가치는 경쟁을 촉진하고 공정한 경쟁을 보호함으로써 시장에서의 효율성을 높이고 품질과 혁신을 증진하며 소비자 만족을 극대화시킨다는 산업론적 시각에서 중시되는 개념이다.

전통적으로 미디어 산업은 ‘시장’이나 ‘시장지배력’보다는 ‘공익’이나 ‘사회적 영향력’의 문제가 더 강조되어 왔으나(김영주 · 정재민, 2010), 방

송환경이 변화하면서 방송시장에서도 경쟁환경을 조성하는 것이 중요한 정책 목표로 등장하고 있다(정필운·김슬기, 2012). 케이블TV의 도입과 성숙, 신규 매체인 위성방송의 등장으로 인해 동일한 잠재적 가입자들을 대상으로 치열한 유치 경쟁을 할 수 밖에 없는 산업내 경쟁이 이루어졌고, 이후 방송과 통신의 융합으로 산업간 경쟁이 치열해질 수밖에 없는 환경이 되면서 경쟁법의 관심 영역인 ‘경쟁’이 방송 산업으로 자연스럽게 도입되는 계기가 되었던 것이다(조은기, 2005).

우리나라 방송 시장에서 공정경쟁 개념의 법적 도입에 대한 모색이 시작된 것은 1999년 방송개혁위원회의 최종 보고서에서 방송개혁의 10대 기본 방향 중 하나로 “독과점 방지 및 공정경쟁에 입각한 방송산업의 활성화”가 제시된 이후부터다(김경환, 2013; 정인숙, 2004). 2000년 방송법에서 공정경쟁에 대한 법 조항은 방송위원회의 설치 목적과 직무 조항에 포함되는 형태로 나타났고,<sup>7</sup> 2008년 제정된 “방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률”<sup>8</sup>과 2010년 “방송통신발전기본법”에 선언적으로 규정되었다.<sup>9</sup> 2011년에는 보편적 시청권 제도가 도입되면서 금지행위 등 공정거래에 관한 규정이 방송법에 명문화되기도 했다.

그러나 보편적 서비스에 대해 구체적이고 명확한 법 규정들이 명시되어 있지 않은 것과 마찬가지로 현행 방송법 내 경쟁 가치와 관련된 정책 목표의 반영은 매우 모호한 상황이다. 방송법에 나타난 경쟁의 가치는 대부분 추상적·선언적 규정으로, 공정한 경쟁을 통한 국민 경제의 발전 등 공익성 추구 규정을 두고 있을 뿐 경쟁에 대한 기본 이념이나 세

**7** 방송법 제20조(방송위원회의 설치), 제27조(방송위원회의 직무) 등이었으나 해당 법조항은 2008년 ‘방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법’ 제정으로 폐지되었다.

**8** 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법 제2조(운영원칙) ② 방송통신위원회는 방송·통신사업의 공정한 경쟁 환경의 조성을 위하여 노력하여야 한다.

**9** 방송통신발전기본법 제3조(방송통신의 공익성·공공성 등) 국가와 지방자치단체는 방송통신의 공익성·공공성에 기반한 공적 책임을 완수하기 위하여 다음 각 호의 사항을 달성하도록 노력하여야 한다. 3. 방송통신기술과 서비스의 발전 장려 및 공정한 경쟁 환경의 조성.

부가치가 명문화되어 있지 않고 이를 뒷받침할 수 있는 구체적인 실행 조항이 없는 현실이다(고제종 · 이제영 · 함정훈 · 김봉철, 2009; 김도연, 2003; 조은기, 2005; 정윤식, 2011; 정인숙, 2004). 또한 현행 방송법 체계에서 가장 중요한 정책이념으로 명시된 시청자 권익 보호가 공정 경쟁의 기본 이념과 아무런 상호 연관성을 갖지 못한다는 지적도 제기된다(정인숙, 2004).

경쟁 정책 적용의 또 다른 문제점은 시장 획정의 어려움이다. 통신 산업과 달리 방송산업의 경우 시장 획정 자체가 어려워 해당 시장에서의 시장 지배적 사업자를 정하고 시장 지배력 남용 행위를 규제할 수 있는 근거를 마련하기가 쉽지 않다. 더구나 방송 산업 내에는 무료방송시장과 유료방송시장, 고정형 방송시장과 이동형 방송시장 등 다양한 형태의 시장이 형성되어 있고, 각각의 시장 내 사업자들은 수용자 시장과 광고 시장을 두고 서로 경쟁하는 관계에 놓이기 때문에 시장을 획정하기도, 해당 시장별로 시장지배적 사업자를 규정하기도 어렵다(김영주 외, 2010).

무엇보다 경쟁정책의 가장 큰 어려움은 공정한 경쟁을 통한 시장 질서와 소비자 보호를 근본 목적으로 하는 경쟁 규범과 전통적인 방송 정책이 추구해온 공익성 간의 조화가 쉽지 않다는 점이다. 방송 분야는 전통적으로 자연독점의 공익사업으로서 시장진입과 사업 활동 등에 대한 규제를 시도해 왔으며, 방송의 속성상 누구나 차별 없이 방송 서비스를 향유해야 한다는 보편성의 규범적 가치와 방송이 현실에서 기업의 형태로 운영된다는 사실은 출발부터 서로 양립하기 어려운 측면이 있기 때문이다(고제종 외, 2009; 조은기, 2005).

그러나 경쟁적인 시장구조 하에서도 공익적 서비스를 제공하는 것은 방송 영역의 중요한 원칙으로 남아 있다. 문제는 시장의 경쟁 구조를 최대한 저해하지 않으면서 어떻게 공익적 서비스를 제공할 수 있는가 하는 것이다(조은기, 2005). 방송의 가치는 산업적 가치와 방송 고유의 사회적 가치가 결합되어 나타나며, 방송정책과 경쟁정책이 효과적으로 결합될 때 수용자와 이용자의 복지가 증진되고 공익을 증진시킬 수 있을



것이기 때문이다(이상식, 2013).

### 3) 지상파 재송신 정책에서 나타나는 보편적 서비스와 경쟁 가치의 충돌

현행 방송법에 보편적 서비스 범위와 제공 사업자, 제공방식이 명시되어 있지 않지만, 지상파 방송은 사실상 ‘무료 보편적 서비스’로 규정되어 왔다(곽정호, 2005; 류춘렬 외, 2000; 윤성옥, 2008; 주정민, 2013; 홍종윤, 2010). 지상파 방송사업자의 난시청 해소 의무는 보편적 서비스를 구현하는 대표적 수단으로 제시되어 왔으며, 난시청 해소를 통한 전 국민의 방송서비스 향유가 방송의 보편적 서비스 개념으로 전제되어 왔던 것이다(배진한, 1999).

공영방송인 KBS는 방송법 제44조<sup>10</sup>에 근거하여 국민 모두가 방송 서비스를 수신할 수 있도록 해야 하는 보편적 접근 보장 의무를 진다고 해석된다(곽정호, 2005; 김영주, 2008; 김희수 외, 2008; 류춘렬 외, 2000; 성숙희, 2006; 윤석민, 2002; 정인숙, 2006a). KBS에 제공되는 수신료와 국가보조금(방송법 제54조, 제61조)은 이미 보편적 서비스 제공에 따른 손실보전금의 성격을 띠는 재원요소들이라 할 수 있다(곽정호, 2005; 정인숙, 2006a). 뿐만 아니라 공공서비스 제공자로서 지상파방송의 난시청 해소, 지역방송 보호를 통한 지역성 확보, 사회적 필수서비스로서 지상파방송 콘텐츠의 공공적 성격 등을 감안하여 보편적 접근권 보장의 범위를 모든 지상파방송 채널로 확대해야 한다는 주장도 제기된다(황준호 · 박민성, 2009).

한편, 유료방송을 통한 지상파 재송신 제도는 난시청 해소 기능으로 인해 보편적 서비스 구현을 위한 대표적 정책 수단으로 활용되어 왔다. 특히 자연적 · 인위적 난시청이 심각하고 국민 대다수가 유료방송을 통해 지상파 방송을 시청하고 있는 국내 TV 시청 환경은 재송신 제도가

---

10 방송법 제44조(공사의 공적책임) ② 공사는 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다.

갖는 보편적 서비스 정책 수단으로서의 의미를 더욱 가중시켰다. 그러나 방송환경이 변화하면서 지상파 방송과 유료방송이 협력적 관계가 아니라 경쟁 관계에 놓이게 되고, 이로 인해 지상파 재송신 제도는 보편적 서비스 구현 차원뿐만 아니라 경쟁 정책적 차원을 포함하는 사안으로 변모하기 시작했다.

우리나라에서 지상파 재송신 정책의 태동은 1960년대 지상파 난시청 해소를 위한 중계유선방송의 도입과 함께 시작되었다. 이후 1991년 제정된 종합유선방송법은 난시청 해소와 케이블TV의 공공성 확보를 위해 케이블사업자에게 KBS 및 EBS의 동시재송신을 의무화하였고, 저작권법 제69조의 동시중계방송권 적용을 면제하였다. 이는 중계유선방송과 종합유선방송 두 매체 간의 경쟁관계보다는 상호협력적 관계를 설정한 의미를 지녔고(홍종운, 2010), 케이블TV에 대해 공공성을 확보하기 위한 정책이기도 했다(윤석민·김수정, 2005).

위성방송 도입 이후 (구)방송위원회는 지상파 방송의 권역외 재송신 개념을 도입하는 방송채널정책 운용방안(2001. 11. 19.)을 발표했다. 정인숙(2006b)은 이에 대해 재송신 정책의 목표가 보편적 서비스 정책에서 경쟁 정책으로 확대되었음을 보여주는 것이라 평가하고 있고, 홍종운(2010) 역시 유료방송시장 경쟁체제로의 이행이라는 방송산업 전반의 구조적 변동 속에 방송사업자들 간 관계를 재설정하기 위한 정책이었다고 설명한다. 그러나 위성방송의 지상파 재송신을 둘러싼 사회적 논란 속에 규제기관은 2004년 7월 또다시 방송채널 정책 운용방안을 발표했다. 이 정책방안은 KBS2TV를 의무재송신 대상 채널에서 제외하고 케이블SO에 대해 지역지상파 방송 의무재송신을 규정함으로써 보편적 접근권을 보장하고자 하였다. 반면, 위성방송에 대해서는 권역 내 재송신에 대해서도 사업자 간 약정 체결을 재송신 승인의 전제로 삼으면서 재송신 대가 문제를 야기했다. 이 같은 정책방안은 지상파 방송사업자와 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 간의 경쟁 관계를 반영한 것으로 이후 재송신 대가는 철저하게 방송사업자 간 협상에 의존하게 되면서 재송신 분쟁의 직접적 원인을 제공하게 된다(홍종운, 2010).

표 1. 지상파 방송사와 케이블 방송사간 재송신 분쟁의 쟁점

구분	지상파 방송사 측 주장	케이블 SO 측 주장
보편적 서비스	저작권 및 저작권접권 (공중송신권, 동시중계방송권) 침해	지상파 방송 수신보조 행위 지상파 사업자의 묵시적 합의 및 협조 신의 성실 원칙 및 권리 남용
경쟁	재송신 사용료 대가 피해 위성방송, IPTV와의 형평성 광고 수입 감소	지상파 광고 수익 기여 케이블 가입자 이탈로 수익 악화

불명확한 정책 목표 하에 운용되어 온 지상파 재송신 제도는 미디어 시장의 경쟁 심화 속에 현실적 도전에 직면하게 되는데, 그 도전은 지상파 사업자와 케이블 사업자 간의 법적 분쟁으로 현실화되었다. 지상파 방송사와 케이블 SO 사업자 간의 분쟁은 2009년 9월 지상파 방송 3사가 CJ헬로비전을 대상으로 재송신 중단 가처분 소송과 저작권 침해 정지 및 예방 청구 소송을 제기하면서 시작되었다. 양 사업자 간 소송의 쟁점은 SO의 재송신이 지상파 방송사업자의 저작권을 침해하는가에 대한 것이었다. 이에 대해 케이블SO 측은 지상파 재송신이 난시청을 해소하기 위한 수신보조 행위이므로 저작권 침해를 구성하지 않으며, SO와 지상파 방송사간에 재송신에 대한 묵시적 합의가 존재해 왔다는 점, 재송신에 의해 난시청을 해소함으로써 이익을 본 지상파 방송사업자가 이제 와서 재송신을 문제 삼는 것은 신의성실 원칙 및 권리 남용에 해당한다고 주장했다. 소송의 표면적 쟁점은 저작권을 둘러싼 다툼으로 나타났지만, 이는 미디어 시장 변화에 직면하여 지상파 재송신 제도가 갖는 보편적 서비스 성격의 타당성과 필요성을 검토하는 신호탄이 되었다. 보편적 서비스 구현 차원에서 지상파 방송의 난시청 해소를 위해 오랫동안 묵인되어 왔던 재송신이 심화되는 경쟁 속에 지상파 방송의 수익 창출원으로 고려되기 시작하면서 경쟁 환경 하에서 보편적 서비스를 어떻게 구현할 수 있는가에 대한 정책 과제를 제기한 것이다.

지상파 재송신 제도의 역사는 그 도입단계에서부터 근본 취지가 막

연했던 상황에서(윤석민 외, 2005) 시청자에게 보편적 서비스를 제공한다는 정책목표와 사업자들 간 경쟁정책적 성격이 끊임없이 충돌하고 혼재되어 왔음을 보여준다. 보편적 서비스 측면에서 지상파 재송신 제도는 시청자들에게 최소한의 보편적 콘텐츠인 지상파방송의 접근권을 확보하는 정책수단으로 기능한다. 다른 한편 지상파 재송신은 유료방송시장은 물론 방송시장 전체에서 매체 간의 관계 설정 및 경쟁관계에 영향을 미치는 대표적인 정책이기도 하다(노기영·김대규, 2011; 홍중운, 2010). 이는 지상파 재송신 정책이 어느 하나의 정책 가치만을 고려할 수 없고, 양자를 조화롭게 구현해야 하는 어려운 과제임을 드러내는 것이다.

#### 4) 해외 지상파 재송신 제도 사례와 정책적 시사점

지상파 재송신 제도가 보편적 서비스 구현과 경쟁 정책적 측면을 동시에 가지고 있다는 점은 해외 사례에서도 확인된다. 재송신 제도는 각국의 미디어 상황과 방송산업에 대한 관점에 따라 상이하게 나타나지만 크게 유럽과 미국의 사례로 대별되는데, 이는 유럽이 보편적 서비스 관점에서, 미국이 경쟁 정책적 측면에서 재송신 제도를 운용하는 차이에서 연원한다.

공공서비스 방송(Public Service Broadcasting, 이하 PSB) 체제를 기반으로 하는 유럽연합의 경우 공공서비스로서 지상파 방송사가 시청자들에게 기본적인 서비스를 제공하는 책무 이행의 관점에서 지상파 재송신 제도를 운용해 왔다. 시청자들이 어떠한 전송수단을 이용하던지간에 모든 시청자들에게 지상파 방송에 대한 접근권을 제공하는 것이 지상파 재송신의 정책 목표였던 것이다(강상현, 2013; 홍중운, 2011).

이에 비해 상업방송 체제를 기반으로 하는 미국은 지상파 재송신을 방송사업자들 간의 경쟁 및 거래 관계에서 접근해 왔다. 지상파 방송사가 케이블SO나 위성방송 같은 유료방송사업자와 마찬가지로 영리 추구를 주목적으로 하는 사기업 형태로 운영되며, 지상파 방송과 케이블SO,

위성방송, 채널사용사업자 등이 동일 시장 내에서 경쟁하는 상황에서 지상파 재송신 정책은 지상파 방송과 유료플랫폼 사업자 간 힘의 균형을 확보하여 유효경쟁을 확보하는 데 활용되어 왔던 것이다(채지혜, 2010; 홍중윤, 2011).

각기 다른 정책 이념을 근간으로 하면서도, 유럽과 미국은 모두 의무재송신 제도를 운용하고 있다. 유럽에서 의무재송신 제도는 유럽연합의 지침 가운데 하나인 2002년 ‘보편적 서비스 지침(Universal Service Directive)’에 의거하여 이루어진다. 의무재송신 규정에 따라 케이블, 위성 등 플랫폼 사업자들은 사회적 중요성을 지닌 지상파 채널들을 재송신 하며, 의무재송신의 대상이 되는 채널들은 공영방송과 상업방송, 지역 방송, 소수집단 채널 등 국가별로 상이하다(이은미, 2006; 홍중윤, 2011; 황준호 · 박민성, 2009).

미국은 1992년 제정된 케이블TV 소비자 보호 및 경쟁법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992; 이하 1992년 케이블TV법)에 의거하여 케이블사업자들에게 의무재송신을 부여한다. 1992년 케이블TV법의 제정은 탈규제 하에서 성장한 케이블 산업의 시장영향력을 견제하기 위한 경제적 규제의 성격을 갖고 있었다(유의선 · 이영주, 2001; 이은미, 2006). 특히 의무재송신 규정이 없어도 케이블SO나 위성방송사들이 자발적으로 재송신하려는 동기를 지닌 전국 네트워크(ABC, NBC, CBS, Fox) 가맹 방송사들보다는 소규모 독립 지상파 방송사들에게 최소한의 상업적 생존을 보장하는 정책적 성격을 지녔다(홍중윤, 2011).

1992년 케이블TV법은 케이블SO에게 의무재송신을 부여하는 동시에, 상업 지상파 방송사들에게 재송신 여부를 결정할 수 있는 재송신 동의(retransmission consent) 제도를 도입했다. 상업 지상파 방송사는 3년을 주기로 재송신 동의나 의무재송신 중 하나를 선택할 수 있다. 지상파 방송사가 의무재송신을 선택할 경우 케이블SO는 별도의 보상 없이 재송신을 할 수 있지만 재송신 동의를 선택할 경우에는 지상파 방송사들과 재송신 대가 협상을 진행해야 한다. 재송신 동의 제도는 케이블

SO가 방송시장의 지배적 사업자로 성장함에 따라 케이블SO에게 부담의 짐을 더 지우고 지상파 방송사업자에게 대가 협상의 권리를 부여함으로써 양 사업자 간 힘의 균형을 맞추고자 하는 규제적 장치였다(이은미, 2006; 채지혜, 2010; 홍중윤, 2011). 2000년대 초반까지 재송신 동의를 선택한 지상파 방송사들에 대한 대가는 현금 보상 대신 지상파 광고 시간 구매, 기존 지상파계열PP나 신규 지상파 계열PP의 송출을 보장하는 것으로 합의가 이루어졌다(FCC, 2005). 그러나 2000년대 들어 위성방송, 통신사업자 등 다수의 다채널 방송사업자들이 시장에 진입하고, 방송 시장 내 경쟁 심화로 광고 수익이 감소하면서 재송신 대가를 새로운 수입원으로 하고자 하는 지상파 방송사와 다채널 유료방송사업자 간에 갈등이 심화되기 시작했다(이상우, 2011; 채지혜, 2010; 황준호·박민성, 2009; 홍중윤, 2011). 특히 2005년 이후 재송신 대가 지급액 규모가 급속도로 증가하였고, 지상파 방송과 다채널 유료방송사업자 간 갈등과 분쟁의 강도가 커지면서 지상파 방송사들이 채널 공급을 중단하는 일들이 발생하기 시작했다(채지혜, 2010; 홍중윤, 2011).

신규 매체의 도입과 매체 간 경쟁 심화는 유럽의 지상파 의무 재송신 제도에도 영향을 주고 있다. 콘텐츠 확보가 중요해지는 경쟁 상황에서 의무재송신 규제가 특정 플랫폼에게 유리하게 작용하는 불공정 제도가 될 수 있다는 지적이 제기되면서 의무제공(must offer) 제도의 도입이 논의되고 있는 것이다(이상우, 2011; 황준호·박민성, 2009). 의무전송의 적용을 받는 채널 사업자가 전송사업자에게 채널 제공 의무를 갖도록 하는 의무제공 제도는 경쟁력 있는 채널들이 신규 유료방송 플랫폼에서 제공되지 않는다면 신규 매체의 성장과 발전은 현실적으로 불가능하다는 인식에 근거하고 있다(이상우 외, 2008; 황준호·박민성, 2009). 의무제공 제도를 법제화한 대표적 유럽 국가들로는 프랑스, 체코, 영국 등이 있으며, 이들 국가에서 의무제공 제도는 기본적으로 어떤 전송망을 선택하든 보편적 서비스로서 PSB 서비스에 접근을 보장하는 공적 책무의 실현 수단인 동시에 경쟁정책적 수단으로서의 의미를 가진다. 다만, 유럽연합에서의 경쟁정책은 미국과 같이 지상파 방송사와 다채널

유료방송사업자 간의 경쟁 촉진이 아니라 다채널 플랫폼 사업자 간 경쟁 활성화 측면임을 유의할 필요가 있다.

한편, 공공서비스 방송 체제의 유럽연합 국가들은 권역 내 지상파 동시 재송신의 경우 저작권 및 저작인접권 보상을 면제하거나 저작권료 징수 금지 또는 저작권을 인정하지 않는 것이 일반적이다(이은미, 2006; Roukens, 2006). 미국의 케이블SO들과 위성방송사업자들은 저작권법(the Copyright Act of 1976) 111조 및 122조의 규정에 의거, 법정허락 제도에 따라 지상파 방송의 권역 내 재송신에 대해 저작권료를 면제받는다. 권역 내 재송신의 경우, 원래부터 지상파 방송 신호가 무료로 공중에 게 제공되는 것이기 때문에 유료방송 플랫폼의 재송신으로 인해 저작권자들의 이익을 침해하지 않는다고 판단했기 때문이다. 반면, 권역의 재송신에 대해서는 원래 권역의 시청자 수를 넘어 더 많은 시청자들에게 도달되기 때문에 저작물의 가치에 영향을 준다고 판단하고, 추가 시청 부분에 대한 저작권 사용료를 지불토록 했다(홍종윤, 2011).

이와 같은 규정에도 불구하고 미국에서 재송신 동의 제도를 통해 대가 협상이 이루어지는 것은 저작권법에 의거해 면제된 저작권료로서의 개념이라기보다는 시장 내 지상파 방송 콘텐츠에 대한 수요와 공급에 기반하여 이루어지는 협상의 결과물이라 보는 것이 타당하다. 대가의 개념이 저작권료와 등치되는 것이 아니라는 사실은 유럽의 경우에서도 확인되는데, 지상파 방송의 보편적 서비스 책무를 강조하는 유럽의 경우 지상파 방송사들이 플랫폼사업자들에게 재송신 대가를 지불하거나 플랫폼 사업자가 지상파 방송에게 재송신 대가를 지불하는 경우, 양 사업자 간 대가 거래가 금지되거나 없는 등 다양한 방식의 대가 산정이 이루어지고 있기 때문이다(Cullen International, 2006).

미국과 유럽의 재송신 제도 사례들은 국가별로 상이한 정책 이념과 정책 환경, 방송 산업 구도 및 시장 경쟁 상황 속에 수립되어 온 것이므로 특정 제도를 국내 상황에 대입하기는 어렵다. 다만, 해외 지상파 재송신 제도의 정책적 시사점을 토대로 국내 방송 환경에 적합한 재송신 제도의 방향성과 보완점을 가늠하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

미국과 유럽의 재송신 제도가 시사하는 점은 첫째, 재송신 제도는 보편적 서비스 원칙과 경쟁 원칙의 유연한 공존이 필요한 제도라는 점이다. 유럽의 경우 보편적 서비스 원칙에 의거해 의무재송신 제도를 운용하면서도, 다채널 다매체 상황에 직면하여 신규 다채널 사업자의 콘텐츠 확보를 통한 시장 경쟁 차원에서 의무제공 제도를 도입하고 있다. 미국은 경쟁 원칙에 근거해 재송신 제도를 운용하면서도 상업 지상파 방송에 대한 정책적 보호와 지원을 배경으로 하며, 최근 들어 아카데미 시상식이나 수퍼볼 같은 국민적 관심 프로그램의 재송신 중단 위기 상황이 발생하자 변화한 시장 상황에 부합하는 재송신 동의 규칙 수정이 필요하다는 인식 하에 개정작업을 진행하고 있다(채지혜, 2010; 홍종윤, 2011; 황준호·박민성, 2009).

둘째, 의무재송신 대상이 되는 채널들은 각국마다 상이하게 나타난다는 점이다. 미국의 경우 의무재송신 채널을 지정하지 않고 케이블 사업자에게 채널 용량의 일정 부분을 할당하는 방식으로 운용되며, 유럽의 경우 법적 근거에 의해 지정되는 해당 채널은 국가에 따라 공공서비스 채널부터 상업 지상파까지 다양하다. 의무재송신 대상으로 어떤 채널을 지정할 것인가 하는 문제는 해당 국가의 방송 서비스 체제와 미디어 상황에 근거해 결정해야 할 문제다. 셋째, 미국과 유럽 모두 지상파 방송의 권역 내 재송신에 대해서는 저작권 법정허락 제도나 저작권을 인정하지 않는 등의 형태로 저작권 문제를 명확히 한다는 점이다. 넷째, 지상파 방송 재송신 대가 산정은 저작권료의 개념이라기보다는 지상파 재송신 제도의 정책 이념과 시장 상황에 따라 상이하게 나타난다. 지상파 재송신 제도를 경쟁정책적 측면에서 사고해 온 미국의 경우 상대적으로 시장 내에서 보호받아야 하는 지상파 방송사들의 수익 창출 차원에서 다채널방송사업자가 대가를 지불하는 방식으로 이루어져 왔다. 보편적 서비스 원칙에 근거해 재송신 제도를 운용해 온 유럽의 경우 다채널방송사업자와 지상파 방송사간 대가 거래를 인정하지 않거나 보편적 서비스 책무를 이행하는 차원에서 지상파 방송사가 재송신 비용을 지불하는 등 대가 산정 방식이 다양하게 나타난다.



해외 사례에 대한 검토는 재송신 정책이 전제 미디어 시장상황에 대한 인식을 기반으로 보편적 서비스와 경쟁 원칙의 상호 작용 속에 수립되어야 하며, 이 같은 전제 위에서 국내 상황에 부합하는 의무재송신 채널의 지정, 재송신 동의와 의무제공 제도 도입 여부, 저작권 문제에 대한 법적 해결, 합리적 대가 산정 방식 등이 요구된다는 것을 보여주고 있다.

### 3. 연구문제 및 연구방법

지상파 재송신 제도는 명확한 법적 근거 없이 암묵적으로 지지되어 온 보편적 서비스 원칙과 미디어 환경의 변화 속에 그 중요성이 점차 커져 온 경쟁 정책이 갈등을 빚고 있는 대표적 사례다. 이 같은 정책 가치의 충돌은 현실에서 첨예한 사업자 간 이해갈등으로 표면화되었으며, 법적 분쟁으로 이어졌다. 그러나 법원의 판결 이후에도 그 해석을 둘러싼 다툼은 지속되고 있으며, 새로운 정책 방안 마련에 어려움을 겪고 있는 상황이다.

이 연구는 지상파 재송신 판례 분석을 통해 보편적 서비스 원칙과 경쟁 쟁점에 대한 법원 판례의 특성을 살펴보고자 하는 것이다. 이에 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

연구문제 1: 지상파 재송신 판례에서 보편적 서비스 쟁점에 대한 법원 판결의 특성은 무엇인가?

연구문제 2: 지상파 재송신 판례에서 경쟁 쟁점에 대한 법원 판결의 특성은 무엇인가?

〈연구문제 3〉은 〈연구문제 1〉과 〈연구문제 2〉에 대한 논의를 통해 보편적 서비스와 경쟁 원칙의 공존을 위한 국내 지상파 재송신 제도의 법제도적 보완 방향을 모색하는 것이다.

판례 분석은 법원 판결의 경향을 이해하는 데 가장 좋은 방법이며, 정책의 방향 및 예측성을 증진시킬 수 있다는 점에서 중요하다(김동원, 2005). 또한 판례 분석은 법적 수준에서 현실적으로 이용되는 용어들이나 개념에 대한 정의를 제공하며, 나아가 논란이 되는 사회적 문제의 해결을 위한 지침이 될 수 있다는 점에서 중요한 분석방법이다(Jacobstein, et al, 1994, 2쪽). 이 같은 측면에서 판례분석은 지상파 재송신 소송에서 법원의 판단이 갖는 의미를 중심으로 향후 정책의 방향성을 제시하고자 하는 이 연구에 가장 적합한 연구방법이라 할 것이다.

판례는 헌법재판소 인터넷 사이트([www.ccourt.go.kr](http://www.ccourt.go.kr))와 대법원 인터넷 사이트([www.scourt.go.kr](http://www.scourt.go.kr)), 법률포털 사이트 로앤비([www.lawnb.com](http://www.lawnb.com))를 활용해 기존 문헌 및 신문기사에서 언급된 판결을 중심으로 키워드 분석을 통해 수집했다. 수집된 지상파 재송신 관련 판례는 헌법소원 2건, 가처분 소송 6건, 민사 소송 4건 등 모두 12건이며, 이 중 사업자 간 분쟁 관련 판례 10건을 연구대상으로 했다.<sup>11</sup> 연구대상 판례의 목록은 <표 2>와 같다.

지상파 재송신 소송에 대한 기존 논의들은 대부분 ‘공중송신권’과 ‘동시중계방송권’ 등 저작권법 개념을 중심으로 지상파 방송사업자의 권리 해석과 의미에 초점을 맞추고 있다(고민수, 2008; 2010; 남형두, 2004; 윤성옥, 2009; 2010; 이소영, 2008; 이재경, 2010; 이재진·박성순, 2012; 임성원, 2008; 정상조·박준석, 2009; 홍종윤, 2011). 이 연구는 지상파 방송사의 저작권 침해 여부에 대한 논의보다 보편적 서비스와 경쟁 관계의 변화 양상 및 정책적 의미를 중심으로 논의를 진행하고자

<sup>11</sup> 민사 소송 4건 중 2건은 위성방송 가입자와 언론소비자주권국민캠페인 등 시청자가 각각 위성방송사업자와 케이블사업자들을 대상으로 지상파 재송신 중단에 따른 손해배상 소송을 청구한 것으로(서울남부지방법원 2013. 5. 21. 선고 2011가단38206, 서울중앙지방법원 2013. 7. 19. 선고 2012가소56718), 이 판례에서 법원은 이용약관에 근거하여 유료방송 서비스에 비용을 지불한 소비자로서의 권리에 입각한 판결을 내렸다. 이 연구는 보편적 서비스와 사업자 간 경쟁 측면의 쟁점을 조망하는 데 초점을 맞추고자 하므로 연구 대상에서 해당 판례는 제외했다.

표 2. 연구 대상 판례 현황

구분	청구인 /원고	피고	판결요지 및 결과
헌법소원			
1996.3.28, 92헌마200	중계유선 방송사업자 22인	-	종합유선방송사업자에 대한 공중파방송 동시재송신 의무화는 공익성 확보와 난시청 지역 시청자의 시청료 이중부담 문제를 해결하기 위한 조치로서 합헌
20005.5.26, 2002헌마356,408병합	한국디지털 위성방송/시 청자 9인	-	방송법 제78조 제2항, 제4항 규정은 방송위원회의 승인 또는 승인 거부라는 구체적 집행행위를 매개로 하여 기본권 침해여부의 문제가 발생할 수 있는 것이므로 기본권 침해의 직접성 요건에 부적합, 각하
가처분 소송			
서울중앙지방법원 2009.12.31.선고 2009카합3358	지상파 3사	씨제이 헬로비전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지상파 방송사업자의 동시중계방송권 침해 인정</li> <li>• 재송신 금지를 구할 피보전권리는 인정되나, 장기간 권리침해 상태가 방임되어 왔으므로 가처분 기각</li> </ul>
서울고법 2011.6.2.선고 2010라109	지상파 3사	씨제이 헬로비전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지상파 방송사업자의 동시중계방송권 침해 인정</li> <li>• 신규 가입자 대상 디지털 지상파 방송 프로그램 및 디지털지상파 방송신호 동시재송신 금지</li> <li>• 간접강제 각하</li> </ul>
서울고법 2011.10.28.선고 2011카합1108가처분이의	지상파 3사	씨제이 헬로비전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지상파 방송사업자의 동시중계방송권 침해 인정</li> <li>• 신규 가입자 대상 디지털지상파 방송신호 동시재송신 금지</li> <li>• 간접강제 각하</li> </ul>
서울고법 2011.10.28.선고 2011카기1147 간접강제	지상파 3사	씨제이 헬로비전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지상파 방송사업자의 동시중계방송권 침해 인정</li> <li>• 신규 가입자 대상 디지털지상파 방송신호 동시재송신 금지</li> <li>• 위반시 1일당 5,000만 원 지급(간접강제)</li> </ul>
서울중앙지방법원 2013.2.15.선고 2012카합2208 저작권침해중지 가처분	지상파 3사	현대HCN 서초, 티브로드 강서방송	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지상파 방송사업자의 동시중계방송권 침해 인정</li> <li>• 신규 가입자 대상 디지털지상파 방송신호 동시재송신 금지</li> <li>• 위반시 1일당 3,000만 원 지급(간접강제)</li> </ul>
서울남부지법 2011.4.12.선고	케이티스카 이라이프	문화 방송	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사용료 미지급을 이유로 지상파 방송사업자가 수도권 디지털 방송신호 제공 중단을 예고하자</li> </ul>

2011카합198 방송신호 제공 중단금지등 가처분			위성방송사업자가 방송신호 제공 중단금지 가처분 신청 • 가처분 신청 기각
민사 소송			
서울중앙지방법원 2010.9.8.선고 2009가합132731 저작권 등 침해 금지 및 예방	지상파 3사	5대 MSO*	• 공중송신권 각하, 동시중계방송권 침해 인정 • 신규 가입자 대상 디지털지상파 방송신호 동시재송신 금지 • 간접 강제 각하
서울고등법원 2011.7.20.선고 2010나97688 저작권등 침해금지 및 예방	지상파 3사	5대 MSO	• 공중송신권 각하, 동시중계방송권 침해 인정 • 신규 가입자 대상 디지털지상파 방송신호 동시재송신 금지 • 간접 강제 각하

\* 씨제이헬로비전, 씨앤엠, 에이치씨엔서초방송, 씨엠비한강케이블티브이, 티브로드강서방송

한다. 법원 판결은 법 규정을 근거로 할 수밖에 없다는 점에서 현행 방송 법과 저작권법 조항에 근거해 동시중계방송권 침해를 인정한 법원의 판결을 재론하는 것은 의미가 없다고 보이기 때문이다. 이 연구가 천착하고자 하는 것은 법적 근거가 모호한 보편적 서비스와 경쟁이라는 정책 원칙이 재송신 소송을 통해 어떠한 현실적 쟁점으로 드러나는지, 경쟁 환경이 보편적 서비스 구현에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고 이 같은 상황에 대한 법원의 인식과 문제점을 통해 향후 법제도적 보완 방향을 도출하고자 하는 것이다.

## 4. 연구결과: 재송신 관련 판례 분석

### 1) 보편적 서비스 관련 쟁점에 대한 법원 판단의 특성

지상파 재송신 제도가 갖는 보편적 서비스로서의 성격은 지상파 방송의 난시청을 해소함으로써 최소한의 보편적 콘텐츠로서 지상파 방송에 대한 전 국민의 접근권을 구현하는 정책 수단이라는 점이다. 그러나 현행 방송법상 보편적 서비스에 대한 명시적 규정이 없고, 지상파 재송신 제

도의 정책 목표 역시 불명확한 상황에서 법원이 지상파 재송신 제도가 갖는 보편적 서비스로서의 성격을 고려하기에는 법제도적 한계가 적지 않았다.

종합유선방송국에 지상파 방송의 동시재송신을 의무화함으로써 중계유선방송사업자의 권리를 침해하였다고 청구한 헌법소원에서 법원은 공영방송인 한국방송공사(KBS)와 교육방송(EBS)의 동시재송신을 의무화한 것은 종합유선방송국에게 공공채널의 유지를 통한 공익성 확보와 난시청지역 시청자의 시청료 이중부담 문제를 해결하기 위한 조치라는 측면에서 합헌이라고 결정했다(헌재 1996. 3. 28. 92헌마 200). 이후 법원은 위성방송사업자와 난시청 지역의 시청자 등이 방송법 제78조의 개정<sup>12</sup>과 관련하여 청구한 헌법소원 판결에서 위성방송사업자가 지상파 방송을 재송신함으로써 시청자가 이를 시청할 수 있는 것은 위성방송 서비스의 본질적인 내용이 아니라 일종의 반사적 이익에 불과하다고 지적했다(헌재 2005.5.26. 2002헌마356, 408 병합).

두 건의 헌법재판소 판결은 중계유선방송과 종합유선방송, 위성방송의 역할 구분과 함께 지상파 재송신 제도의 정책목표에 대한 법원의 인식을 보여주고 있다. 법원 판결에 따르면 중계유선방송은 원래 무선방송 즉 공중파 방송의 난시청 지역을 해소하기 위해 출발한 것이고, 다채널 제공사업자인 종합유선방송은 공익성 확보와 난시청 해결 차원에서 공영방송에 한정하여 지상파 재송신의 정당성을 인정받았다(헌재 1996.3.28. 92헌마 200). 종합유선방송사업자나 중계유선방송사업자보다 훨씬 넓은 방송사업구역을 가진 위성방송에 대한 재송신 승인 제도는 매체 간 균형발전, 지역문화 육성 등의 공익적 목적을 지닌다고 보았다(헌재 2005.5.26. 2002헌마408). 이와 같이 지상파 재송신 제도는 지

---

**12** 2002년 4월 방송법 개정으로 KBS2채널이 동시재송신 의무 채널에서 제외되고, KBS2채널과 나머지 지상파방송에 대해 종합유선방송사업자와 중계유선방송사업자는 방송위원회의 승인 없이 재송신을 할 수 있는 반면, 위성방송사업자는 방송위원회의 승인을 얻어 재송신하게 되었다.

상과 방송의 난시청 해소를 통한 보편적 서비스 구현이라는 일관된 정책 목표가 아니라 재송신 의무를 부담하는 플랫폼 사업자의 성격과 시장 환경에 따라 상이한 제도로 인식되었다.

2009년 이후 지상파 사업자와 케이블 사업자 간 분쟁은 재송신 행위가 난시청 해소를 위한 수신보조 행위인가에 대한 여부가 핵심 쟁점이 었다. 이에 대해 법원은 종합유선방송사업자의 재송신 행위가 수신보조 행위를 넘어 독자적인 방송행위에 해당하므로 동시중계방송권 침해 행위라고 판결했다. 케이블 사업자의 독자적인 수신설비 구축, 채널 번호 변경 등 지상파 방송신호에 변경을 가하는 점, 지상파 방송 재송신을 통해 가입자를 확보하고 수신설비 관리 및 유지 비용을 초과하는 이용료를 지급받아 생기는 영리 창출, 지상파 방송 사이에 홈쇼핑 채널을 배치함 으로 얻는 경제적 이익 등을 감안할 때 난시청 해소를 넘어서 영업 행위에 해당한다는 것이다(2009카합3358; 2009가합132731; 2010나97688; 2012카합2208). 법원은 과거 난시청 해소에 중점을 두었던 중계유선방송사업자의 경우라면 시청자의 수신을 돕는 역할을 어느 정도 하고 있었다고 볼 수 있으나 종합유선방송사업자의 주된 사업 형태는 자신의 유선 방송 프로그램을 송신하는 것이고 난시청 해소를 통한 수신보조행위는 그 과정에서 부수적으로 이루어지는 것이라고 판단했다(2010라109). 이러한 판단은 지상파 재송신이 갖는 난시청 해소의 기능보다 케이블 사업자의 수익 창출에 기여한 부분을 더 강조한 것이다.

지상파 방송사와 케이블 사업자 간의 분쟁에서 지상파 재송신의 난시청 해소 기능이 주요한 고려 요인이 되지 못했다는 것은 재송신 중단 여부에 대한 법원의 판단에서도 드러난다. 케이블사업자는 기존 가입자와 신규 가입자를 분리하여 지상파 방송신호를 송출하는 것은 기술적으로 불가능하고, 지상파 방송신호를 그대로 전달(bypass)하고 있는 재송신의 경우<sup>13</sup> 송출이 중단된다면 난시청 지역 장애인들의 방송접근권과

---

13 케이블 사업자가 by-pass하는 디지털 지상파 신호는 지상파 채널 정보를 그대로 전송함은

지상파 방송 의존도가 더 큰 저소득층, 독거노인 등 사회적 소외계층의 행복 추구권을 박탈하게 된다고 주장했다. 이에 대해 법원은 신규 가입자만 분리하여 차단하다는 것이 불가능하다는 케이블 사업자들의 주장을 받아들이지 않았고, SD급 방송신호는 계속 제공할 수 있는 점, 기존 가입자들이 반드시 케이블을 통해서만 HD급 방송을 볼 수 있는 것은 아니라는 점 등을 들어 지상파 방송 중단으로 시청자들에게 회복할 수 없는 손해가 발생한다고 볼 수 없으며(2012카합2208), 지상파 사업자들의 권리구제를 전면 부인하면서까지 달성해야 할 공익적 요소가 될 수 없다고 판단했다(2011카합1108).

지상파 방송사와 케이블 사업자 간 분쟁에서 지상파 재송신이 갖는 보편적 서비스로서의 성격이 고려되지 못한 것은 법원이 지적하고 있는 것처럼 현재의 지상파 재송신 분쟁이 일관되지 못하게 추진되어 온 정책 방향에 따라 장기간에 걸쳐 형성되어 온 사실관계를 기초로 발생한 것이고, 관련 입법이 미비하거나 불명확한 까닭이다(2010라109; 2012카합2208). 이로 인해 법원은 현행 저작권법이 정하고 있는 재산권 보호의 원칙에 충실한 판단을 내릴 수밖에 없었던 것으로 보인다(이재진·박성순, 2012; 홍대식, 2010).

판례분석 결과는 지상파 재송신 제도를 보편적 서비스 구현의 정책 수단으로 정립하기 위해서는 우선적으로 명확한 법적 근거가 마련되어야 함을 보여준다. 명확한 법적 근거의 중요성은 2010~2016년 동하계 올림픽과 2010~2014년 월드컵 중계권을 둘러싼 보편적 시청권 관련 행정 소송 판례<sup>14</sup>에서도 드러난다. 이 소송에서 법원은 방송통신위원회

---

물론 장애인 방송 신호도 그대로 구현하며 지상파 채널 사이에 홈쇼핑 등 어떤 채널도 배치하지 않는다고 주장했다.

**14** 2010~2016년 동하계 올림픽과 2010~2014년 월드컵 중계권을 SBS가 독점 구매한 후 타 지상파 방송사에게 판매를 거부하거나 지연함으로써 벌어진 지상파 방송 3사간의 다툼과 관련하여 방송통신위원회가 SBS에 대해 시정명령과 과징금 부과를 처분하자 SBS가 이에 대해 취소 소송을 제기하였다.

의 시정명령과 과징금 부과 처분에 대한 행정절차상의 문제<sup>15</sup>를 지적하는 것과 별개로 보편적 시청권에 대해 그 입법취지를 적극적으로 고려하여 매우 구체적인 해석과 판단을 제시하고 있으며, 보편적 시청권 보장이라는 정책목표가 방송사업자의 방송의 자유, 기업 활동의 자유, 재산권, 계약의 자유보다 우위에 있음을 분명히 했다. 법원은 방송법 시행령 제60조의3 제1호,<sup>16</sup> 제3호<sup>17</sup>에서 국민 전체 가구 수의 90% 이상 가구가 시청할 수 있는 방송수단을 확보한 경우에도 다른 방송사업자에게 중계방송권을 판매할 의무를 부과하는 것은 방송의 자유가 갖는 특성과 방송법의 취지를 고려하고 보편적 시청권의 실질적 보장을 위한 것이므로 방송사업자의 자유와 권리 제한은 감수해야 한다고 판단했다. 그 주요한 사유를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(2010구합30000). 첫째, 방송의 자유는 주관적인 자유권으로서의 특징을 가질 뿐 아니라 다양한 정보와 견해의 교환을 가능하게 함으로써 민주주의의 존립, 발전에 기초가 되는 언론 자유의 실질적 보장에 기여한다는 공익적 특성을 가지고 있어 방송사업자의 자유와 권리뿐만 아니라 시청자의 이익과 권리도 함께 고려되어야 한다. 둘째, 지상파 방송사업자는 방송법의 적용을 받는데, 방송법은 제1조에서 그 입법목적으로 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론 형성 및

**15** 법원은 남아공 월드컵을 제외한 나머지 대회까지는 상당한 기간이 남아 있음에도 시정명령을 취한 것은 영업상 권리 등을 지나치게 침해한 것이며, 행정절차법상 팩스 및 이메일로 문서를 송부한 것만으로는 시정명령의 효력이 발생하였다고 보기 어렵고 정식 처분서가 송달된 일자를 시정명령의 효력이 발생한 때로 보아 SBS에게 단 하루의 가격 제시 기한을 허여한 것은 실질적으로 이행이 불가능한 의무를 부과한 것과 다름이 없기 때문에 재량권을 일탈·남용한 것이라 판단했다(2010구합30000; 2010구합34897; 2011누24639; 2011누28402)

**16 1.** 중계방송권자로서 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회나 그 밖의 주요 행사(이하 “국민 관심행사등”이라 한다)의 종류 및 국민관심도 등을 고려하여 국민 전체가구 수의 100분의 60 이상 100분의 75 이하의 범위에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상(올림픽이나 국제축구연맹이 주관하는 월드컵의 경우에는 국민 전체가구 수의 100분의 90 이상)의 가구가 시청할 수 있는 방송수단을 확보하지 아니하는 행위.

**17 3.** 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부하거나 지연시키는 행위.



국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 또한 제3조에서 ‘시청자의 권익보호’, 제5조에서 ‘방송의 공적 책임’, 제6조에서 ‘방송의 공정성과 공익성’에 대하여 규정하고 있음을 고려해야 한다. 셋째, 90% 이상의 가시청 가구 확보 의무를 규정한 취지는 보편적 시청권 보장을 위한 전제조건 또는 형식적 조건을 충족시키기 위한 것이고, 보편적 시청권의 주된 목적은 방송사업자들의 경쟁 제한을 규제하고자 하는 것이 아니라 일반 국민의 알권리 내지는 정보접근권을 충족시키기 위한 것이다. 또한 전체 가구 수의 90%가 방송을 볼 수 있도록 보장하는 것만으로는 보편적 시청권이 완전히 보장되었다고 볼 수 없고, 나머지 최대 10%의 국민에 대한 시청권 역시 보장되어야 한다고 밝혔다.

보편적 시청권 판례에서 보편적 서비스의 공익적 가치가 강조될 수 있었던 것은 방송법상 보편적 시청권 조항이 뚜렷한 근거를 가지고 있기 때문이다. 반면 지상파 재송신 관련 판례들은 현행법에 명시되지 않은 보편적 서비스 개념과 모호한 정책목표만으로는 재송신 제도의 보편적 서비스 성격을 구현하는 데 한계가 있다는 것을 보여주고 있다. 보편적 서비스가 현행법의 보편적 시청권 조항으로 축소되는 것을 방지하고, 지상파 재송신 제도를 보편적 서비스 구현의 정책 수단으로 활용하기 위해서는 보편적 시청권에 대한 법원의 해석을 고려하여 모든 국민의 시청을 보장해야 하는 보편적 서비스의 개념과 범위 등에 대한 입법적 보완이 필요하다.

## 2) 경쟁 관련 쟁점에 대한 법원 판단의 특성

지상파 재송신 관련 판례들은 지상파 재송신 제도가 유료방송사업자 간의 경쟁에 영향을 미치는 제도일 뿐 아니라 국내 방송 시장이 지상파 방송사와 유료방송사업자가 직접 경쟁하는 시장으로 변화했음을 보여준다. 그러나 판결에서 지상파 방송사업자와 유료방송 사업자 간 이익형량은 구체적으로 수치화된 근거를 제시하지 못한 채, 각 사업자의 주장

에 대한 법원의 추정적 판단에 그치는 한계를 드러냈다.

중계유선방송사업자가 제기한 헌법소원은 지상파 재송신이 중계 유선방송사업자와 종합유선방송사업자의 경쟁에서 중요한 요인으로 부각되었음을 보여줌으로써 향후 지상파 재송신이 매체 간 경쟁에 영향을 미치는 제도로서 기능할 것임을 예고하고 있다. 이 판결에서 법원은 종합유선방송사업자에 대한 재송신 의무화는 입법자가 중계유선방송과 종합유선방송의 경쟁보다는 공존을 택한 것이라고 판단했다(헌재 1996. 3. 28. 92헌마 200). 이후 위성방송사업자 등이 청구한 헌법소원 판례는 재송신 제도가 중계유선방송사업자와 종합유선방송사업자의 갈등에 이어 종합유선방송사업자와 위성방송사업자의 관계에서도 다시금 중요한 요인으로 등장하면서 경쟁 정책으로서의 성격이 가중되고 있음을 보여준다.

이들 소송이 지상파 재송신을 둘러싼 유료방송사업자 간 경쟁에 관련된 판결이었다면, 2009년 이후 제기된 지상파 방송과 케이블 방송 간의 분쟁은 경쟁의 양상이 지상파 방송사업자와 유료방송사업자 간의 직접적인 경쟁으로 변화했다는 것을 보여준다. 1995년 케이블 방송 등장 이후 지속되어 온 재송신에 대해 지상파 사업자들이 소송을 제기하게 된 배경과 재송신 중단이 가져올 쌍방 이해관계에 대한 법원의 판단은 방송 시장에 대한 법원의 인식과 지상파 재송신 제도가 갖는 경쟁정책적 의미를 드러냄으로써 향후 정책의 방향성을 제시하고 있다.

먼저 오랜 기간 지상파 방송사업자가 묵인해오던 재송신 관행을 재검토하게 된 배경에 대해 법원은 방송환경의 변화를 지적하고 있다. 목시적 합의는 과거의 방송 환경을 전제로 한 것이고, 디지털 방송 활성화와 다양한 방송 매체의 증가, 통신과 방송의 융합, 지상파 방송의 시장영향력 약화 등 방송환경의 새로운 변화에 대응하기 위해 지상파 방송사들이 재송신 소송을 제기하는 것은 정당한 것으로 판단되었다(2010라109; 2010나 97688). 이는 지상파 방송 중심의 시장 구도 변화와 함께 지상파 방송과 유료 다채널 플랫폼 사업자가 동일한 시장에서 직접적인 경쟁에 직면하고 있음을 인정하고, 시장 변화를 반영하는 경쟁 정책을 요구하는 것이다.

재송신 중단에 따른 양 사업자의 이해득실을 형량하면서 법원은 지상파 사업자가 입을 손해를 세분하여 제시하였다. 첫째는 재송신 사용료 손해다. 케이블사업자가 지상파 방송을 무단으로 재송신함으로써 그 사용료 상당의 손해를 입고 있다는 것이다. 두 번째는 종합유선방송 가입자 확대에 따라 종합유선방송 전용 채널의 매출이나 광고시장 점유율이 상승하여 상대적으로 지상파 방송의 매출이 하락하는 손해를 입는다는 것이다. 특히 종합유선방송 가입자의 상당수가 난시청 해소를 위해 가입한 사실로 볼 때, 지상파 방송의 재송신이 없다면 종합유선방송의 가입자 수는 현재보다 훨씬 적었을 수밖에 없고 이에 따라 현재 유선방송 채널을 통해 방송되는 광고의 일부는 지상파 방송 등 다른 매체로 옮겨갔을 가능성도 있다고 판단했다. 세 번째, 타 유료플랫폼사업자로부터 지급받는 재송신 대가 손해다. 지상파 방송사들은 위성방송사업자, IPTV 사업자로부터 일정한 사용료를 받아 왔는데 유독 종합유선방송사업자로부터 대가를 지급받지 않는 것에 대해 타 사업자들이 이익을 제기하며 계약조건 변경을 요구하거나 사용료 지급을 거부함으로써 인한 손해를 입는다(2009카합3358; 2009가합132731; 2010라109). 또한 디지털 유선방송 가입자의 급증으로 인하여 위성방송, IPTV 가입자가 감소하거나 이탈할 수 있으므로 타 사업자로부터 징수하는 재송신 대가 수입이 감소할 수 있다(2010라109). 네 번째는 미래에 발생할 수 있는 수익의 감소다. 디지털 방송의 본격 확산과 방송 매체의 다양화에 따라 새로운 형태의 광고 및 콘텐츠 유통 시장이 속속 출현하고 있는 상황에서 무료 재송신이 계속됨에 따라 지상파 방송사들의 권리가 사실상 무력화되고 디지털 방송 시장에서의 주도권도 확보하지 못하게 된다면 디지털 전환 및 디지털 콘텐츠 제작에 막대한 비용을 투자하고도 이에 따른 새로운 수익창출의 기회나 시장에서의 영향력을 상실할 우려가 있다는 것이다(2010라109). 한편, 재송신 중단으로 인해 케이블 사업자가 입을 손해는 가입자 이탈에 따른 매출 감소로 추정되었다(2010라109; 2011카기1147; 2012카합2208).

법원은 지상파 재송신 중단에 따른 각 사업자별 손해를 추정하는데

그쳤으나, 재송신을 통해 각 사업자가 얻게 되는 이익과 비용에 대해서는 보다 면밀한 검토가 요구된다. 재송신을 통해 지상파 방송사들은 난시청 해소에 소요되는 비용을 절감할 수 있을 뿐 아니라 수신지역 확보에 따른 광고수익을 확대할 수 있고, 유료방송사업자들은 수신료 증가 등의 이익을 기대할 수 있다. 이를 감안하여 지상파 재송신 대가 산정 방식과 관련한 기존 연구들은 대가 산정 요소들로 지상파 방송의 ‘광고 수익 증가’, 유료방송의 ‘가입자 수신료 증가’ 및 ‘홈쇼핑 송출수수료 증가’, 유료방송의 ‘재송신 송출 비용’ 등을 고려하고 있다(안종철 외, 2011; 양명자, 2009; 염수현 · 박민성, 2010; 홍중윤 · 정영주, 2012).<sup>18</sup> 유효 경쟁 관점에서 재송신을 통한 난시청 해소 기능이 지상파 방송에게 가져다 주는 외부효과와 함께 지상파 방송 콘텐츠가 유료방송 플랫폼사업자들의 상품 경쟁력 제고 및 수익 증대에 기여하는 측면을 함께 고려할 필요가 있는 것이다(홍중윤 · 정영주, 2012).

재송신 관련 판례에서 나타나는 경쟁정책적 쟁점에 대한 법원의 판단은 재송신 제도가 방송시장의 경쟁 상황을 반영하는 방향으로 개선될 필요가 있음을 보여준다. 먼저, 현재의 미디어 시장에 대한 정확한 시장 확정과 경쟁 평가가 필요하다. 한국의 방송 시장이 미국처럼 지상파 사업자와 유료다채널 플랫폼 사업자가 직접 경쟁하는 시장인지, 시장 지배적 사업자는 누구인지 등에 대한 전체 방송시장의 경쟁상황 평가가 선행되어야 한다. 둘째, 재송신에 따른 사업자 간 이해득실에 대해 수치화

**18** 이들 연구들은 대가 산정 요소들에 대한 논의 차원에 주력하고 있으며, 실제 데이터를 활용하여 구체적인 이익형량을 시도하지 못한 한계를 지닌다. 이 중 안종철 외(2011)의 연구가 2010년 이후부터 2015년까지 추정치를 이용해 지상파 방송사와 케이블SO가 얻는 수익을 산출하는 시도를 했으며, 홍중윤 · 정영주(2012)의 연구는 2008년부터 2010년까지 실제적인 데이터를 활용하여 지상파 재송신으로 인한 지상파 방송사와 유료플랫폼사업자 간의 이익형량을 시도한 바 있다. 이 연구결과에 따르면, 재송신 대가 산정 및 이익형량에서 가장 중요한 요소는 난시청(또는 지상파 직접 수신) 비용인 것으로 나타났으며, 난시청 비용과 연동하여 향후 지상파방송사의 광고 수익 축소, 유료방송 플랫폼사업자의 가입자 증가 등 미디어 환경 변화에 따라 사업자 간 이익이 변동될 수 있음을 보여준다.

된 자료가 필요하다는 점이다. 지상파 재송신이 지상파 사업자와 유료 다채널 플랫폼 사업자의 수익과 비용에 어느 정도 영향을 미치는지, 지상파 재송신이 중단될 경우 각 사업자에게 어느 정도 손실을 미치는지, 지상파 재송신 여부가 케이블 사업자와 위성방송, IPTV 간의 경쟁에 어느 정도 영향을 미치는지 등에 대한 객관적인 근거가 필요하다. 법원은 재송신 중단에 따른 각 사업자의 손해를 추정 비교하는 것에 그치고 있으나, 재송신에 따른 각 사업자의 수익과 비용을 명확하게 산출하여 비교하는 작업이 진행되어야 재송신 제도를 경쟁정책적 수단으로 재설계할 수 있을 것이다.

### 3) 재송신 판례 분석의 정책적 함의

법원은 재송신이 중단되면 일정 범위의 시청자 시청권이 제한되어 공공의 이익에 반하는 결과가 초래될 수 있고, 고객흡입력이 높은 콘텐츠를 보유하고 있는 지상파 사업자들의 지배력이 더욱 높아질 수 있으며 종합 유선방송을 비롯한 모든 매체의 재송신에 이용료를 자유롭게 징수할 수 있게 되므로 이는 결국 시청자의 추가 부담으로 돌아갈 우려가 있음을 인식하고 있다(2010라109). 그럼에도 법원이 재송신 중단 가처분을 허용한 것은 관련 입법이 미비하거나 불명확한 까닭에 현재의 상황에서는 저작권법에 기초한 법적 판결을 통해 분쟁을 해결하도록 하는 것이 오히려 공공의 이익에 부합한다고 판단했기 때문이다(2010라109; 2012카합2208) 그러면서 법원은 의무재송신 제도의 확대, 이용료의 약정이나 법정허락, 이용료 산정 방식 등에 관한 정책 수립과 제도 마련 등을 촉구하고 있다(2010라109). 판례에서 드러난 법원의 인식과 판단 근거들은 지상파 재송신 제도 개선의 입법적, 정책적 방향성을 제시하고 있다.

먼저, 지상파 재송신 제도가 갖는 보편적 서비스의 성격을 고려하기 위해서는 보편적 서비스의 법적 근거를 마련하는 것이 선결되어야 한다. 현 방송법에는 기본적 방송서비스에 대한 보편적 접근을 보장하는 명시적인 규정이 없고, ‘국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회’ 등에 한정

하여 보편적 시청권을 보장하고 있다. 보편적 시청권에 대한 법원의 해석을 고려하여 방송의 공익성과 공적 책임, 시청자 접근권을 보장하는 보편적 서비스 개념의 법적 근거를 마련하고 일정 비율 이상의 유효시청 가구 수 확보와 같은 실천적 의미를 규정해야 한다.

다음으로 보편적 서비스의 범위에 대한 사회적 합의가 필요하다. 다매체 다채널의 경쟁 상황에서 내용의 보편성과 접근의 보편성 구현의무를 부여받는 방송사업자는 일차적으로 지상파 방송사업에 분명하다. 현 방송법은 지상파 방송사에 대해 ‘공영방송’과 ‘민영방송’을 구분하지 않고 있으며, KBS와 EBS 등 공영방송은 물론 MBC, SBS까지도 ‘지상파 방송사업자’로서 공적 책무를 부여해 온 전통을 감안하여 모든 지상파 방송사는 공공 서비스로서 보편적 서비스 대상이라는 주장도 제기된다(이준웅·정준희, 2012; 정용준, 2011; 홍종윤, 2011; 황준호·박민성, 2009). 그러나 미디어 경쟁 상황에서 보편적 서비스 의무에 따른 시장 변화 추이 등을 반영하기 위해서는 단계적 접근을 검토할 필요가 있다. 이 같은 관점에서 유럽연합의 사례를 준용하여 최소한 수신료를 주요 재원으로 하는 공영방송에 대해 보편적 서비스 의무를 일차적으로 부여하는 것이 타당하다.

현행법은 공영방송에 대한 정의와 범위를 규정하고 있지 않지만, 관련 법조항과 법원 판례를 통해 공영방송의 범위를 고려할 수 있다. 한국방송공사의 난시청 해소 의무를 규정한 방송법 제44조에서 나타나듯이 한국방송공사가 운영하는 지상파 방송 채널은 KBS1과 KBS2를 구분하지 않고 공영방송으로서 보편적 서비스 의무를 진다고 해야 할 것이다. KBS2는 광고를 운영하고 있어 KBS1과 차이가 있다고 할 수 있지만, 수신료는 KBS1에 한정된 것이 아니라 공영방송 사업이라는 특정한 공익사업의 경비조달에 충당하기 위하여 수상기를 소지한 특정집단에 부과되는 특별부담금 성격을 갖는다(헌재 1999.5.27. 98헌바70).

공영방송의 범위와 관련해 주목해야 할 또 하나의 판결은 최근 헌법재판소의 결정이다(헌재 2013.10.2. 2012헌마271). 방송광고판매법 제5조 제2항에서 신 공사에 의한 방송광고 판매만을 허용한데 대해

MBC가 제기한 위헌 소송에서 법원은 MBC가 공영방송사임을 명확히 했다. 법원은 MBC의 법적 지위와 관련하여, 설립연혁과 지배구조,<sup>19</sup> 방송문화진흥회의 관리 감독,<sup>20</sup> 공영방송사업자로서의 공적 책임과 방송법상의 특별한 취급,<sup>21</sup> 공직선거법과 정당법 상의 특별한 권한과 의무<sup>22</sup> 등에 근거하여 공영방송사라고 판결했다. 법원은 공영방송사라 하더라도 수신료가 아닌 방송광고 판매와 같은 영업 수익에 의한 재원으로 운영 자금을 마련하도록 하는 것이 얼마든지 가능하고 이 경우 입법자에게는 공공성 확보를 위한 제도 마련이 요구되므로, 국가 재정에 기반을 둔 MBC가 공영미디어렐을 통해 방송광고를 판매하도록 하는 것은 그 공적 책임의 면에서 당연한 요청이라고 보았다.

보편적 서비스 대상 사업자는 모든 국민이 시청 가능한 보편적 접근을 실현해야 한다. 문제는 보편적 서비스를 구현하는 데 현실적 제약

**19** MBC는 비록 민영방송사로 출발하였으나, 5.16 장학회라는 재단법인을 거쳐 국가에 반납된 주식 70%가 1988년 방송문화진흥회에 출연된 것이 계기가 되어 공영방송사로서 국가의 관리 감독을 받게 되었다(헌재 2013.10.2. 2012헌마271).

**20** 2000년 개정된 방송문화진흥회법은 방송문화진흥회가 최다 출자자인 방송사업자의 공적 책임과 방송문화진흥회의 관리감독권을 명시하였다. 방송문화진흥회의 이사 및 감사는 정부기관인 방송통신위원회에 의해 임명되며 이사장은 국회에 출석하여 청구인에 대한 관리, 감독을 포함한 방송문화진흥회 소관 사무에 관하여 의견을 진술하고, 국회가 요구하는 경우 출석하여 보고하거나 답변하여야 하는 바, 결국 MBC는 방송문화진흥회를 매개로 국가의 관리감독을 받고 있다고 볼 수 있다. 또한 방송문화진흥회법 제1조는 ‘이 법은 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자의 공적 책임을 실현하고...’라고 규정하여 MBC에게도 KBS나 EBS와 같은 특별한 공적 책임을 부여하고 있다(헌재 2013.10.2. 2012헌마271).

**21** 방송법의 여러 조항들은 MBC를 KBS, EBS와 마찬가지로 취급하거나 MBC에 대한 예외 조항을 두고 있다. 방송법 제8조 제2항, 제8조 제6항 및 동법 시행령 제4조 제5항 제1호, 방송법 제8조 제8항, 방송법 제69조 제6항 등에서 KBS, EBS와 마찬가지로 MBC는 예외를 인정받으며 공영방송사로서 특별한 취급을 받는다(헌재 2013.10.2. 2012헌마271).

**22** 공직선거법 제8조의7 제2항 제1호, 제82조의2 제10항, 제137조의2 제4항 등은 MBC를 공영방송사로 포함하고 있으며, 정당법 제39조 제2항도 MBC를 포함한 공영방송사에게 정책토론회를 중계방송할 의무를 부과하면서 비용을 공영방송사가 부담하도록 하는 등 MBC는 선거 등과 관련해서도 공영방송으로서 특별한 권한과 책임을 부여받고 있다(헌재 2013.10.2. 2012헌마271).

이 존재한다는 것이다. 보편적 서비스의 구현을 위해서는 모든 사회 구성원들이 접근 가능하도록 일정 수준 이상의 가시청 가구 수를 확보해야 하는데, 자연적·인위적 난시청이 심각한 국내 방송 환경에서 이를 달성하기 위해서는 적지 않은 비용이 들기 때문이다. 이와 같은 상황에서 보편적 서비스로 규정한 지상파 공영방송에 대해 유료 다채널 플랫폼 사업자의 의무재송신을 규정하는 것은 지상파 방송의 보편적 서비스 의무를 현실적으로 구현하는 수단인 동시에 유료다채널 플랫폼 사업자의 공공성을 확보하는 정책이 될 것이다.

두 번째 정책적 함의는 경쟁 상황을 고려한 재송신 제도 보완이다. 법원은 지상파 방송사와 유료 다채널 플랫폼 사업자가 직접 경쟁에 돌입한 것으로 현재의 미디어 시장 상황을 판단하였고, 재송신에 따른 양 사업자의 이익을 형량했다. 이 같은 법원의 인식은 방송 시장 내 경쟁 상황과 다수 사업자 간 역학관계를 반영하지 못하고 있는 현 재송신 제도의 개선이 필요하다는 것을 보여준다. 따라서 보편적 서비스 의무를 부담하지 않는 지상파 방송에 대해서는 시장 경쟁상황을 고려하여 재송신 동의 제도와 의무제공 제도 도입을 검토할 필요가 있다.

경쟁 정책으로서 재송신 정책을 수립하기 위해서는 지상파 방송사업자와 유료방송사업자를 포함한 전체 방송시장의 경쟁상황에 대해 구체적이고 실증적인 평가가 선행되어야 한다. 경쟁 상황 평가에 기반하여 시장 지배적 사업자와 시장 내 협상력 등을 검토하고 유효 경쟁과 공정경쟁을 보장하는 경쟁정책적 차원의 재송신 제도를 수립해야 한다. 지상파 방송사의 콘텐츠 지배력이 우위에 있는 상황이라면 의무제공 제도를 적용함으로써 힘의 균형을 확보하고 다채널 플랫폼 간 공정경쟁을 보장하는 것이 필요하며, 지상파 방송사와 다채널 플랫폼 사업자 간 힘의 균형이 형성될 경우 재송신 동의 제도를 통해 경쟁 촉진을 기대할 수 있다. 다만, 재송신동의제도를 운영하고 있는 미국 사례가 보여주듯이 사업자 간 거래라 할지라도 시청권이 보호받지 못하는 경우가 발생하지 않도록 대가에 대한 합리적 산정방식이 요구된다.

재송신에 대한 대가 개념은 해외 사례가 보여주듯이 저작권료의 개



념이 아니라 사업자 간 재송신에 따른 손익 정산을 기반으로 정립될 필요가 있다. 유럽연합과 미국 사례는 권역 내 재송신에 대한 저작권 면제를 원칙으로 하고 있고, 우리 법원 판례에서도 법정허락 제도 도입을 언급하고 있다(2010라109). 게다가 국내의 난시청 환경으로 인해 지상파 재송신이 사실상 양 사업자 모두에게 이익을 얻게 해 주는 상황에서 재송신 대가 산정은 기본적으로 지상파 재송신으로 인해 각 사업자에게 발생하는 손익을 산출하여 이익형량을 하고, 그 결과에 따라 더 많은 이익을 획득한 사업자가 발생한 이익을 배분하는 형태가 바람직하다(한병영, 2010; 홍종윤·정영주, 2012).

지상파 재송신 판례들은 미디어 환경 변화를 고려한 입법적·정책적 보완이 필요하다는 것을 제시하고 있다. 법원 판결에서 드러났듯이 방송 시장의 경쟁 환경은 더 이상 암묵적인 보편적 서비스 개념으로 재송신 제도를 운용할 수 없다는 것을 보여준다. 모든 국민의 시청권을 보장해야 하는 보편적 서비스의 법적 근거를 마련하고, 이에 해당하는 방송서비스에 대해서는 의무재송신을, 그 외 지상파 방송에 대해서는 방송시장 경쟁상황 평가에 기반하여 의무 제공 혹은 재송신 동의 제도 도입을 검토할 필요가 있다. 의무제공 혹은 재송신 동의 제도에는 합리적인 대가 산정 방식이 수반되어야 할 것이다.

## 5. 결론

지상파 사업자와 케이블 사업자 간의 재송신 소송은 종합유선방송사업자가 KBS2 채널 송출을 일시적으로 중단<sup>23</sup>하는 사태에까지 이르렀으나 씨제이헬로비전, 씨앤엠 등 종합유선방송사업자와 지상파 방송사업자

<sup>23</sup> 케이블 측은 2012년 1월 16일 오후 3시부터 다음날 저녁 7시까지 KBS2 채널의 송출을 전면 중단했으며, 이에 방송통신위원회는 KBS2 방송을 송출 재개하라는 시정명령을 내렸다.

들이 재송신 대가에 합의하고, 쌍방이 상고를 취하면서(대법원 2011다 71667호) 수면 밑으로 가라앉는 듯 보였다. 그러나 최근 강원, 광주, 대구 등 9개 지역 민영방송사들이 위성방송과 케이블 사업자를 상대로 별도의 재송신 대가를 요구하는 소송을 제기하면서(전자신문, 2014. 5. 6.) 재송신료 갈등이 재점화되는 양상이다. 또한 지상파 방송 3사가 월드컵 개막 1주일을 앞두고 케이블사업자와 위성방송, IPTV 사업자에게 2014 월드컵에 대해 100억 원대의 별도 대가를 요구하는 공문을 보낸 것으로 알려져(연합뉴스, 2014. 6. 5.) 재송신을 둘러싼 사업자 갈등이 확산되고 있다.

지상파 재송신을 둘러싼 사회적 갈등이 반복적으로 재개되는 것은 관련 법제도의 정비가 지연되고 있기 때문이다. 이 연구는 지상파 재송신 분쟁에 대해 법원 판결의 특성을 중심으로 현행 법제도의 한계를 짚고, 지상파 재송신 제도 개선 방안을 모색해 보고자 한 것이다.

지상파 재송신 분쟁에 대한 법원의 판결은 보편적 서비스라는 추상적 이념만으로는 경쟁상황에 직면한 사업자 간의 이해관계 조정이 어렵다는 것을 보여주고 있다. 방송의 공익성에 근거한 보편적 서비스 이념이 여전히 중요한 가치임을 감안하여 선언적 의미에 그쳐온 보편적 서비스 이념을 방송법에 명시하고 그 개념과 범위 등을 규정해야 할 현실적 필요성이 제기된다. 보편적 서비스 이념이 국민적 관심이 매우 큰 체육경기 대회 등으로 축소되는 것을 지양하고, 보편적 시청권 판례에서 제시된 보편적 서비스에 대한 법적 해석을 기반으로 보편적 서비스 개념과 범위, 제공 사업자에 대한 사회적 합의가 선결되어야 한다. 이를 통해 보편적 서비스 대상 사업자에게는 일정 비율 이상의 유료 시청권 확보 의무를 부여하면서 의무재송신 제도를 정책 수단으로 활용하는 방안이 필요하다. 보편적 서비스 영역 외의 방송사업자에 대해서는 시장 경쟁 상황평가와 경쟁 정책을 기반해 의무 제공 및 재송신 등의 제도 도입 방안과 대가 산정 방식을 검토할 필요가 있다. 대가 산정은 지상파 재송신을 통해 각 사업자에게 발생하는 구체적 손익의 이익형량에 기초해야 할 것이다. 재송신 판례 분석은 보편적 서비스 구현과 경쟁 정책적 차원을 고

려한 지상과 재송신 제도의 체계적 보완이 시급함을 보여준다. 구체적인 법조문 형성에 대한 논의는 추후 연구과제로 남긴다.

## 참고문헌

- 강상현 (2013). 공·민영 체계 개편 및 공영방송 지배구조 개선 방안. 『방송문화연구』, 25권 1호, 39~74.
- 고민수 (2008). 방송법상 재송신 제도에 관한 헌법적 검토: 재산권의 보장과 제한 그리고 그 한계를 중심으로. 『헌법학연구』, 14권 2호, 259~285.
- 고민수 (2010). 지상파 재송신 관련 쟁점과 제도개선론에 대한 법적 고찰. 한국언론정보학회 가을철 학술대회. 2010.12.3. 서강대학교.
- 고재중 · 이제영 · 함정훈 · 김봉철 (2009). 『방송통신 융합환경에 따른 경쟁법적 논점과 해결방안』. 방송통신위원회 자유 2009-06.
- 곽정호 (2003). 방송의 보편적 서비스 제도 도입 논의, 『정보통신정책』, 15권 21호, 39~43.
- 곽정호 (2005). 방송의 보편적 서비스 제도 도입방안 분석. 『정보통신정책』, 17권 1호, 1~37.
- 김도연 (2003). 『방송사업자의 공정거래관련 규제방안 연구』. 방송위원회.
- 김동원 (2005). 정책 및 행정연구의 법적 접근-행정정보관리 판례 분석의 사례. 한국정책학회 동계학술대회 논문집. 763~780.
- 김영주 (2008). 방송산업에서의 보편적 서비스 제도에 관한 연구. 『한국방송학보』, 22권 5호, 53~91.
- 김영주 · 정재민 (2010). 방송산업 내 비대칭 규제에 관한 연구. 『한국방송학보』, 24권 5호, 47~89.
- 김희수 · 강유리 (2008). 『보편적 시청권 보장을 위한 규제방안 연구』. 정책연구 08-66. 과천: 정보통신정책연구원.
- 남형두 (2004). 위성방송사업자의 지상파 재송신과 저작권 문제. 『인권과 정의』, 340호, 116~133.
- 노기영 · 김대규 (2011). 경쟁정책으로서 지상파방송 재송신 정책: 방송콘텐츠 접근 규제틀을 중심으로. 『방송과 커뮤니케이션』, 12권 2호, 39~76.
- 류춘렬 · 배진한 (2000). 위성방송에서의 시청자 권익 신장과 보편적 서비스 구현방안. 『방송연구』, 2000년 여름호, 151~176.

- 배진한 (1999). 고도정보사회의 정보격차 해소 방안으로서의 ‘보편적 서비스 (universal service)’ 개념의 타당성에 대한 비판적 검토. 『언론학연구』, 제3집, 153~178.
- 성숙희 (2006). 방송통신 융합과 방송의 보편적 서비스 도입 논의. KBI포커스 06-11. 한국방송영상산업진흥원.
- 심석태 (2007). 방송법상의 ‘보편적 시청권’에 대한 소고. 『언론과 법』, 6권 1호, 257~286.
- 안종철 · 이기태 · 최성진 (2011). 지상파 방송 재송신을 감안한 지상파 방송사와 케이블 방송사의 수익전망 예측. 『방송통신연구』, 2011년 여름호, 89~115.
- 양명자 (2009). 지상파 재송신의 합리적 거래 방안 연구: 원가 및 기여도를 반영한 대가 산정모델. 한국언론학회 2009 가을철 학술대회.
- 염수현 · 박민성 (2010). 『방송채널의 거래와 가격에 관한 연구』. 정보통신정책연구원.
- 유익선 · 이영주 (2001). 의무전송규정에 대한 법적 해석과 그 타당성 분석. 『한국언론학보』, 45권 4호, 353~388.
- 윤석민 (1999). 다채널 상황하의 수용자 복지와 보편적 방송영상 서비스. 『한국언론학보』, 44권 1호, 287~327.
- 윤석민 (2002). 21세기 방송환경 변화와 새로운 방송이념. 『방송연구』, 54, 89~115.
- 윤석민 · 김수정 (2005). 지상파TV 재전송 정책의 도입과 발전: 미국과 우리나라 사례의 비교. 『방송과 커뮤니케이션』, 6권 1호, 33~69.
- 윤성옥 (2008). 보편적 시청권 보장의 취지에 맞게 법률 개정. 『방송문화』, 3월호, 58~67.
- 윤성옥 (2009). 지상파 방송 재송신 쟁점과 법리적 검토: 지상파 방송과 케이블 방송 사업자 간 갈등을 중심으로. 『미디어경제와 문화』, 7권 2호, 7~50.
- 윤성옥 (2010). 케이블방송의 지상파 재송신 쟁점과 전망: 법원의 가치분소송 결정 이후 논의를 중심으로. 한국방송학회 봄철 정기학술대회 발표문.
- 윤혜선 (2011). 보편적 시청권 제도에 관한 소고. 『행정법연구』, 28호, 49~67.
- 이상우 · 황준호 · 정은옥 · 신호철(2008). 융합환경에서의 콘텐츠 접근에 관한

- 연구(Ⅰ): 국내 유료 TV 시장에서 콘텐츠 동등접근 이슈. KISDI 이슈리포트.
- 이상우 (2011). 콘텐츠에 대한 접근과 합리적 거래체계, 지상파 채널과 케이블 채널에 대한 접근정책 방안. 『경제규제와 법』, 4권 1호, 168~191.
- 이소영 (2008). 지상파 재송신 정책의 저작권법상 쟁점. 『저작권문화』, 169호, 8~10.
- 이은미 (2006). 디지털 지상파 방송 재송신 정책 연구. 정책연구 2006-6. 방송위원회.
- 이재 경(2010). 『지상파 재송신 금지 판결의 방송법상 쟁점-서울중앙지법 2009 가합132731 판결에 대한 검토. 『비교사법』, 17권 4호, 통권 51호, 511~540.
- 이재진 · 박성순 (2012). 지상파방송사업자와 유료방송사업자 간 방송분쟁에 대한 법적 판단기준에 대한 연구: 지상파 재송신 분쟁을 중심으로. 『미디어 경제와 문화』, 10권 2호, 7~51.
- 이종기 · 이상우 · 이병규 (2009). 융합시대의 통신과 방송의 보편적 서비스 정립방안에 관한 연구. 『한국언론학보』, 53권 3호, 128~145.
- 이준웅 · 정준희 (2012). 디지털 전환과 디지털 지상파 플랫폼 서비스 제공. 『방송통신연구』, 2011년 겨울호(통권 제77호), 38~76.
- 이호규 (2000). 이용자의 성향을 고려한 보편적 서비스 개념의 재정립. 『한국언론학보』, 45권 1호, 266~298.
- 임성원 (2008). 지상파프로그램의 케이블TV 실시간 재송신에 대한 저작권 적용의 부당성. 『저작권문화』, 169호, 6~8.
- 정상조 · 박준석 (2009). 종합유선방송사업자의 지상파 재송신에 대한 저작권 쟁점 연구. 『저작권』, 2009년 겨울호, 4~27.
- 정용준 (2006). 보편적 서비스와 수용자 복지. 『방송연구』, 2006년 겨울호, 31~58.
- 정용준 (2011). 디지털 전환에 따른 향후 정책적 과제. 『방송통신연구』, 2010년 겨울호, 94~115.
- 정윤식 (2011). 한국 방송정책의 법제분석 및 고찰. 『방송통신연구』, 2011년 여름호, 58~86.

- 정인숙 (2006a). 커뮤니케이션 환경 변화에 따른 보편적 서비스의 개념 재구성에 관한 연구. 『커뮤니케이션학연구』, 14권 2호, 69~94.
- 정인숙 (2006b). 지상파 재전송 정책의 변화 방향과 정책 목표에 대한 평가 연구. 『한국언론학보』, 50권 2호, 174~197.
- 정필운 · 김슬기 (2012). 방송통신 융합 환경에서 방송시장 불공정행위의 규율. 『언론과 법』, 11권 1호, 191~220.
- 조은기 (2005). 『통신방송융합과 방송시장 경쟁도입에 관한 연구』. KORA 연구 2004-06. 무선관리단.
- 주정민 (2013). 지상파 재송신 및 보편적 서비스 정책방안. 미디어미래연구소 2020미래방송포럼 발제문. 2013.2.28.
- 채지혜 (2010). 방송환경 변화에 따른 미국 ‘재전송동의’ 규칙 개선 논의 동향. 『전파방송통신저널』, 통권 25호, 48~55.
- 한병영 (2010). 방송법 제78조, 제70조에 대한 비판적 고찰. 『정보법학』, 14권 3호, 185~229.
- 홍대식 (2010). 지상파 방송 재송신 분쟁, 중요한 것은 시청자 권익이다. 한국경제연구원. available: <http://www.keri.org/web/www/home>
- 홍종윤 (2010). 지상파 재전송 정책의 현안과 과제. 정보통신정책학회 정기학술대회 자료집, 91~124.
- 홍종윤 (2011). 『지상파 재송신 저작권 및 대가 제도』. 서울대 BK21 한국 사회 디지털 미디어와 커뮤니케이션 교육연구사업단 보고서.
- 홍종윤 · 정영주 (2012). 지상파 재송신 대가 산정을 위한 손익 요인 도출 및 이익형량에 관한 연구. 『언론정보연구』, 49권 1호, 259~294.
- 황준호 · 박민성 (2009). 『방송통신 융합시대 지상파 방송의 역할정립에 관한 이론 연구-지상파 방송 콘텐츠의 권리와 의무를 중심으로』. 기본연구 09-09. 과천: 정보통신정책연구원.

Cullen International (2006). Study on the Regulation of Broadcasting Issues under the New Regulatory Framework.

FCC (2005). Retransmission consent and Exclusivity Rules: Report to Congress Pursuant to Section 208 of the Satellite Home Viewer

## Abstract

# A Study on the Issue of Terrestrial TV's Re-transmission System According to Changes in Media Environment

Focusing on the Precedent Analysis of the Realization of Universal Service and Competition Issues\*

**Young-Ju Jung**

Senior Researcher, ICT Social Policy Research Center, Seoul National University

The realization of universal service is one of the primary ideas of broadcasting policy. However, it has confronted with difficulty in competitive media environment, and terrestrial TV's re-transmission system was its typical example. Conflict between competitors has led to lawsuits. The apparent issue of lawsuits was a row over copyrights, but when it faced changes in media industry, this served as a momentum to check the feasibility and necessity of terrestrial TV's characteristics as universal service. This study is based on precedent analysis of re-transmission about universal service and competition issues. The result of precedent analysis shows that there is a limit to the realization of universal service through re-transmission system under the condition that the concept of universal service is not written in law, and policy goal is ambiguous. Also, the re-transmission system should be improved considering the judgement of court which recognizes current media industry as competitive market where terrestrial TV and pay TV compete directly. The idea of universal service should be embodied in

---

\* This research was supported by Basic Science Research Program through the National Research Foundation of Korea(NRF) funded by the Ministry of Education(No.2012S1A5B5A01023919)



Broadcasting Act, and its concept and scope has to be specified to impose coverage obligation on broadcasters so that the must-carry rule can be utilized as policy means. As for the broadcasters irrelevant to the universal service, it needs to prepare way of introducing must-carry and re-transmission assent system and providing reasonable re-transmission fee based on the competition policy.

**KEYWORDS** universal service • competition • terrestrial  
broadcasting re-transmission • precedent analysis • Broadcasting Act